



Diciembre 2016 - ISSN: 1988-7833

ASSOCIAÇÕES DE MORADORES: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM OURO PRETO/BRASIL

André Luís dos Santos Lana¹

Eloisa Helena Santos²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

André Luís dos Santos Lana y Eloisa Helena Santos (2016): "Associações de moradores: desafios e perspectivas em Ouro Preto/Brasil", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/04/moradores.html>

RESUMO

Na perspectiva de conhecer a realidade das associações de moradores em Ouro Preto/Brasil, face aos desafios de sua sustentação financeira para legalizá-las e fortalecê-las perante o poder público e seus representados, realizou-se uma pesquisa cujo objetivo foi analisar a experiência dessas entidades. Constatou-se que as associações de moradores, assim como a Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto - FAMOP, desempenham suas atividades de forma voluntária, sem fins lucrativos e buscando contribuir com a gestão pública. Contudo, a maioria encontra-se fiscal e juridicamente irregular, ou seja, não cumprem os requisitos legais para existência formal. Embora consigam representar suas respectivas comunidades frente ao Poder Público, são eventualmente impedidas de fazê-lo quando a formalidade jurídica é requerida. Conclui-se que a FAMOP é uma entidade reconhecidamente forte e capaz de representar o conjunto das associações de moradores do Município sob um único registro jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Participação, Associações de Moradores, Sustentação Financeira, Gestão Social, Organização Jurídica

RESIDENTS ASSOCIATIONS: CHALLENGES AND PROSPECTS IN OURO PRETO/BRAZIL

ABSTRACT

In the perspective of knowing the reality of the residents associations in Ouro Preto / Brazil, given the challenges of their financial support to legalize and strengthen them before the public power and its representatives, a research was carried out whose objective was to analyze the experience These entities. It was found that the residents associations, as well as the Federation of Residents Associations of Ouro Preto - FAMOP, perform their activities voluntarily, non-profit and seeking to contribute to public management. However, most are fiscally and legally irregular, that is, they do not meet the legal requirements for formal existence. Although they are able to represent their respective communities against the Government, they are eventually prevented from doing so when legal formality is required. It is

¹ Advogado e Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA. E-mail: andrelana@msn.com. Rua José Carlos Gomes, 175, Saramenha, 35.400-000, Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil.

² Professora do Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA. E-mail: eloisasantos@uaivip.com.br. Rua Guajajaras, 175, Bairro Centro, 30.180-100, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

concluded that FAMOP is an entity that is acknowledged to be strong and capable of representing all the associations of residents of the Municipality under a single legal register.

KEYWORDS: Participation, Residents Associations, Financial Support, Social Management, Legal Organization.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, teve origem nas dificuldades das associações de moradores de Ouro Preto/Brasil para manter a regularidade jurídica e fiscal que causam problemas no relacionamento com o Poder Público e lhes impede a participação em projetos oficiais do Estado e de empresas. A hipótese inicial foi a de que tais dificuldades poderiam ser enfrentadas a partir de um trabalho coletivo entre elas.

A fim de conhecer os estudos e publicações existentes sobre o tema proposto, a pesquisa bibliográfica foi de suma importância, pois como bem assevera Boni e Quaresma (2005, p.70), “o ponto de partida de uma investigação científica deve basear-se em um levantamento de dados. Para esse levantamento é necessário, num primeiro momento, que se faça uma pesquisa bibliográfica”. Ela indicou conceitos e resultados obtidos por outros autores, em especial relativos à participação, gestão social, burocracia, associações, sustentação financeira e desenvolvimento local.

Já na perspectiva de se conhecer a realidade desse tipo de organização em Ouro Preto/MG, realizou-se uma pesquisa empírica. Seu objetivo foi analisar a experiência das associações de moradores face aos desafios de sua sustentação financeira para legalizá-las e fortalecê-las perante o Poder Público e seus representados, buscando a geração de contribuição técnica para enfrentá-los.

A pesquisa empírica foi realizada no Município de Ouro Preto, localizado a cerca de 98 km da capital do Estado de Minas Gerais, no Brasil. Trata-se de uma cidade tricentenária com uma rica história de movimentos populares, reivindicações sociais e participação. Contudo, o recorte da pesquisa destacou apenas as associações de moradores surgidas a partir da década de 1980 e que ainda hoje representam as suas respectivas comunidades junto à Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP) e ao Poder Público.

Tomou-se como universo a relação elaborada por Andrade (2013, p. 78-79) que apresenta 72 entidades existentes desde 1980, sendo 21 inativas, ou seja, não estão se reunindo e não possuem dirigentes. Tal autor, contudo, não obteve informações precisas sobre quantas dentre as ativas estão formalmente registradas e sem pendências legais, embora afirme que “boa parte destas entidades não conseguiu o registro no cartório, ou venceu o mandato da diretoria e não se consegue ninguém para montar chapas, ou há dívidas com a Receita Federal que chegam à casa dos milhares de reais [...]” (p.76).

Foi preciso buscar aproximação com a Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP), entidade criada em 1984 para unir, articular e fortalecer o trabalho desenvolvido por cada uma das associações de moradores do Município. Diversas lideranças que vivenciaram ativamente os principais momentos da participação popular junto ao Poder Público ainda estão engajadas e foram facilmente contatadas durante a pesquisa nas reuniões da entidade.

Conforme estabelece o seu estatuto, a FAMOP é constituída como uma associação civil composta pelos dirigentes das associações de moradores de Ouro Preto/Brasil. Possui uma coordenação eleita entre e pelos seus membros e tem a função precípua de encaminhar ao Poder Público as demandas gerais dos moradores do Município. Além disso, ajuda no funcionamento e organização das associações de moradores de cada bairro e distrito, em especial com orientações sobre a condução de reuniões, documentos jurídicos e projetos comuns.

A cada dois anos a FAMOP realiza um grande evento denominado “Congresso”, no qual são debatidos temas de interesse comum, como saneamento, educação etc. Para este evento cada associação de moradores indica delegados para representá-la. Na mesma ocasião são escolhidos ou reconduzidos os coordenadores da FAMOP.

Cumpramos registrar também que a FAMOP tem representação em 18 Conselhos Municipais, tais como o de Saúde, de Transportes e Trânsito, de Assistência Social, de Defesa Civil, Patrimônio, Saneamento e de Educação, entre outros, indicando como seus representantes nestes Conselhos os membros das associações de moradores da cidade.

Constatou-se que, em geral, as associações de moradores dos bairros e distritos de Ouro Preto/MG organizam-se para a promoção de discussões e deliberações sobre as demandas das localidades, como saúde, saneamento, trânsito, urbanismo, educação, entre outros. São voluntárias, sem fins lucrativos e econômicos, mas com grande poder de mobilização local.

Por fim, restaram evidenciadas as dificuldades de sustentação financeira das entidades, a situação jurídica majoritariamente irregular e a falta de reconhecimento por parte do poder público frente a essa dificuldade. Não obstante, a atuação da Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP) mostrou-se bem vista pelos dirigentes comunitários e capaz de superar as dificuldades apontadas.

2. METODOLOGIA

Haja vista a necessidade de analisar a experiência das associações de moradores de Ouro Preto/Brasil a metodologia da pesquisa adotou a abordagem qualitativa, de tipo descritivo, referenciando-se no método dialético. As técnicas de coleta de dados foram a observação participante e entrevistas semiestruturadas com seus dirigentes, escolhidos por amostras acidentais.

De outra forma não poderia ser, pois como nos ensina Minayo (2002, p.15) “o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo”. A dinâmica relação entre os sujeitos da pesquisa e o fenômeno a ser investigado requereu uma análise interpretativa da realidade, tendo o ambiente natural como fonte.

A pesquisa analisou os dados colhidos levando-se em conta o contexto político, social e normativo existente. Não havia como desconsiderar estas especificidades, razão pela qual o método dialético tornou-se o mais apropriado. Foi preciso compreender nos dados obtidos os fenômenos políticos, sociais e culturais locais, as divergências partidárias e as limitações pessoais dos envolvidos. Somente assim foi possível entender a realidade das associações de moradores naquele momento.

Além da realização das entrevistas, um dos pesquisadores participou também de reuniões ordinárias da FAMOP e do seu Congresso bienal, ocasiões em que se deu a observação participante (SERVA e JAIME JÚNIOR, 1995).

Assim como participar das reuniões da FAMOP, realizar as entrevistas nas residências dos dirigentes das associações de moradores permitiu ao pesquisador conhecer os bairros e distritos facilitando o seu entendimento quanto às demandas daquelas localidades. Mais ainda, foi possível apurar e observar a dedicação e simplicidade com que o trabalho de representação comunitária é realizado, tendo foco, de fato, nas carências da população. A análise entre o formal e o habitual, entre o prescrito e o realizado, acabou sendo feita pelo confronto das falas, imagens e ideias coletadas durante todo o processo de pesquisa.

Neste sentido, foi preciso buscar as opiniões e fatos nas respostas obtidas, visando à descrição do fenômeno estudado. A identificação de práticas e opiniões comuns entre os sujeitos permitiu uma descrição da realidade, razão pela qual a pesquisa foi do tipo descritiva.

Os sujeitos da pesquisa foram dirigentes de associações de moradores de Ouro Preto/Brasil. Porém, buscou-se um recorte apenas naquelas entidades que participaram da

reunião ordinária da FAMOP ocorrida em sete de abril de 2014, data que coincidia com a realização da pesquisa. Assim, dentre os 51 dirigentes presentes, representantes de 20 associações, foram escolhidos nove sujeitos de diferentes entidades, o que representa 45% das associações presentes à reunião e 17% do total das entidades consideradas ativas.

Ao final da referida reunião, encerrados todos os assuntos constantes na pauta, o pesquisador, após ser autorizado pela diretoria da entidade, dirigiu-se aos participantes da reunião e explicou o objetivo da pesquisa e apresentou a instituição universitária e o programa de pós-graduação ao qual se vincula. Ato contínuo explicou a necessidade de entrevistar nove dirigentes, ou seja, cerca de 10% do total de entidades conhecidas (ativas ou não). Após solicitar voluntários, foi prontamente atendido tendo os dirigentes se oferecido a participar. Aos voluntários foi explicado que no decorrer dos meses seguintes seriam procurados pelo pesquisador para o agendamento das entrevistas, que ocorreriam em lugar e horário mais convenientes a cada um deles. O pesquisador colocou-se à disposição para ir até a residência de cada um para a realização das entrevistas.

Conforme Minayo (2002), a “pesquisa qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir representatividade [...] A amostragem boa é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões”. Assim, não obstante o reduzido número de sujeitos entrevistados foi possível a investigação. Os participantes da pesquisa, conforme apontou análise feita no livro de presença de reuniões e em outros documentos da FAMOP, disponibilizados pela diretoria da entidade, são representantes de entidades com longo tempo de existência e em grande parte assíduos.

Figura 1: Perfil dos entrevistados

Dirigente entrevistado	Data de fundação da associação que representa	Presença da associação nas reuniões da FAMOP em 2013 e 2014 (16 reuniões = 100%)
Entrevistado 1	17/12/1974	81,25%
Entrevistado 2	14/04/1999	31,25%
Entrevistado 3	04/04/1983	25%
Entrevistado 4	15/03/1988	18,75%
Entrevistado 5	20/07/1999	62,5%
Entrevistado 6	11/11/2000	50%
Entrevistado 7	28/06/1994	12,5%
Entrevistado 8	20/05/1991	56,25%
Entrevistado 9	14/11/1984	100%

Fonte: livro de presença e documentos da FAMOP

Dentre os voluntários, seis eram dirigentes de associações de moradores de bairros do distrito sede da cidade, ou seja, de zona urbana; dois de distritos de zona rural e o último de um bairro pertencente ao maior distrito fora da sede cidade, mas em zona urbana. Todos foram visitados em suas residências para a coleta de dados, que ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas entre os dias 9 e 22 de setembro de 2014.

A opção por este tipo de entrevista justificou-se porque era preciso descrever o fenômeno da dificuldade de sustentação das associações a partir de relatos livres que permitissem identificar os limites das associações nos planos jurídico e fiscal para garantir a sua existência como órgão de representação legítimo frente ao Poder Público e à sua comunidade; conhecer a experiência das associações de moradores existentes em Ouro Preto/Brasil no seu relacionamento com o Poder Público, entre elas e com as suas respectivas comunidades; e buscar novos modelos de sustentação que estimulem a organização e a articulação das associações de moradores, relacionando-os à legislação e doutrina pertinentes. Aliás, foi preciso inclusive saber se outros problemas não observados pelo pesquisador comprometeriam a sustentação e suas repercussões na participação dos moradores.

Todas as entrevistas realizadas foram devidamente transcritas e analisadas pelos pesquisadores por meio da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Elas foram

precedidas do prévio estabelecimento de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme definido no projeto aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário UNA. Não foram identificados conflitos de interesses ou impedimentos com relação a nenhum dos entrevistados.

3. RESULTADOS E ANÁLISES

3.1 Histórias e experiências das associações pesquisadas

Desde a abertura política ocorrida no Brasil no início dos anos de 1980, após o longo período de ditadura militar vivido desde 1964, houve uma resignificação da participação da sociedade civil na gestão do Estado. Os movimentos sociais, anteriormente centralizados na luta pela liberdade, foram progressivamente se abrindo e se fragmentando em uma pluralidade de novos atores, novas formas associativas e novos ideais. Houve, a partir de então, uma ampliação nas práticas e nos discursos a respeito da participação social (GOHN, 2004).

A relação entre o Estado brasileiro e a sociedade passou a ser norteadas por conceitos, princípios e leis que valorizam o diálogo e a constante interação entre eles, permitindo ações públicas mais alinhadas às expectativas dos cidadãos e menos autoritárias. Medauar (1993, p.67), afirma que “rompe-se, com isso, a ideia de Administração contraposta à sociedade [...]”.

Neste cenário político surgiram as associações de moradores pesquisadas, que possuem histórias semelhantes. Criadas em sua maioria nas décadas de 1980 e 1990, nasceram da necessidade de reunir os moradores dos bairros ou distritos de Ouro Preto/Brasil para reivindicar direitos comuns.

Andrade (2013, p. 21-25) destaca que a inquietação social e política do cidadão ouro-pretano vêm desde o século XVIII, quando a cidade presenciou duas importantes insurgências populares: a Sedição de Felipe dos Santos³ e a Inconfidência Mineira⁴.

Contemporaneamente, afirma o autor que os cidadãos ouro-pretanos tiveram grande envolvimento na resistência à ditadura militar e no processo de redemocratização do país. A partir da segunda metade da década de 1960 surgiram em Ouro Preto/Brasil diversas ações e projetos, muitos promovidos pela Igreja Católica, que tinham como objetivo a formação de lideranças e a mediação de conflitos trabalhistas. Alguns exemplos foram a Juventude Estudantil Católica (JEC), o Grêmio Literário Tristão de Athaide (GLTA) e o Unidos num só Coração (UNICOR). Tais mobilizações fomentaram diversas outras mobilizações, dentre as quais o movimento comunitário por meio das associações de bairros.

Embora as associações de moradores de Ouro Preto/ Brasil tenham as ações voltadas para o âmbito local, uma das entrevistas revelou um movimento de “reação autônoma”, que, segundo MULS (2008), permite o empoderamento das pequenas representações locais de modo a colocá-las em igualdade de força com outras entidades e instituições representativas. O autor define a “reação autônoma” (local) como sendo capaz de pressionar a esfera supranacional, definida como “pressão heterônoma”. E o desenvolvimento local surge da dialética desses dois movimentos.

³ A coroa portuguesa controlava a extração e comércio do ouro além de estipular impostos relacionados a essas atividades. Com o tempo, as taxas aumentaram, foi proibida a circulação e o comércio do ouro em pó e casas de fundição foram instauradas para que o ouro fosse transformado em barras e uma porcentagem dele fosse recolhida. Essas ações resultaram na Sedição de Vila Rica, ou Revolta de Felipe dos Santos, que, em Ouro Preto/Brasil teve início durante as noites de 28 e 29 de junho de 1720. (OLIVEIRA, 2009 *apud* GOMES, 2013, p.3).

⁴ A Inconfidência Mineira foi uma tentativa de revolta ocorrida em Vila Rica, atual Ouro Preto/ Brasil, abortada pelo governo em 1789. Foi um dos mais importantes movimentos sociais da história do Brasil. Significou a luta do povo brasileiro pela liberdade, contra os abusos políticos e a cobrança de altas taxas e impostos, bem como contra a opressão do governo português no período colonial. (em: <http://www.sohistoria.com.br/ef2/inconfidencia>. Acesso em 21 de março de 2015).

[...] naquele momento, 1985, principalmente 1986, nós começamos um trabalho pra poder acompanhar a Constituinte. [...] criou-se um plenário para acompanhar a Constituinte, mais voltado para a área da saúde, inclusive, a saúde era um segmento muito mobilizado no processo Constituinte, e envolvemos as associações, e a partir daí a gente pensou né? Por que não unir formalmente numa entidade? Em 1987 criamos então [...]. (entrevistado 9)

Foi possível observar que o trabalho desenvolvido pelas lideranças é voluntário e os relatos convergem para dificuldades operacionais na condução das entidades. Transparece em todos os casos que, a despeito das dificuldades, o objetivo maior, de defender os interesses da própria população, como serviços públicos, obras e direitos fundamentais, é o fator determinante para a continuidade da existência das associações de moradores.

[...] é uma Associação que não tem sede, não tem como arrecadar fundo pra nada, né? Duas pessoas trabalham sozinhas pra mais de 60 famílias, então é uma Associação abacaxi, né? Dificílimo de descascar, com a faca sem corte. Agora, mas ela não deixou de existir [...]. (entrevistado 2)

Observou-se também em todas as entrevistas, em maior ou menor escala, a presença por parte dos cidadãos de uma confusão entre o papel das associações de moradores e o do Poder Executivo. De modo geral, há nas pessoas o entendimento de que os dirigentes das associações respondem solidariamente pelos serviços e obras públicas do bairro.

É um trabalho voluntário, né? como você já sabe. E no mais, é só dor de cabeça. Não recebe ajuda de ninguém, ninguém colabora com um centavo, e por falta de conhecimento eles acham que a gente é obrigado a arrumar comida, a arrumar remédio, arrumar transporte, já que o povo não tem conhecimento e acha que a gente é remunerado, que o governo paga, mas a gente só tem despesa. (entrevistado 3)

As associações de moradores “desempenham atividades de representação da população onde estão inseridas” (LÜCHMANN, 2011, p. 146) e, por sua vez, instrumentalizam a ação conjunta dos moradores do bairro, agregando as características territoriais às demandas por serviços e benfeitorias públicas, por meio de uma organização social. Muls (2008, p.17) indica as instituições locais formais, como associações, sindicatos e órgãos públicos existentes em um território, como agentes de governança atuantes “não apenas para promover o desenvolvimento, mas a sua descentralização e melhor distribuição regional”.

[...] as associações são vistas como centrais para a conformação de uma *governança alternativa*. Aqui, para além de representarem interesses, as associações atuam com funções “quase públicas” na suplementação de fornecimento de serviços públicos, promovendo, por meio da cooperação e da confiança, melhor *performance* econômica e aumento da eficiência estatal. (LÜCHMANN, 2011, p. 162)

Percebeu-se que o trabalho desenvolvido pelas associações de moradores de Ouro Preto/MG é notoriamente reconhecido como importante, mas poucas pessoas se envolvem diretamente na direção das entidades. Os depoimentos acima revelam que a incompreensão sobre o funcionamento e a sustentação das entidades pode ser a razão para tal situação. Ainda assim todas as entidades pesquisadas mantêm-se mobilizadas e capazes de promover a participação dos moradores nas discussões sobre o seu bairro ou distrito.

Tal participação é esteio fundamental da gestão social, que qualifica um tipo de gestão que tem sido objeto de discussões e pesquisas recentes. Refere-se à gestão das ações sociais públicas, em especial àquelas demandadas diretamente pela população tendo como fim os interesses da própria população, como serviços e obras públicas. Não é, como pode parecer, a

gestão de programas sociais, mas a prática participativa de cuidar para que tais programas sejam de fato relevantes para a sociedade (MAIA, 2005, p.14).

As associações de moradores de Ouro Preto/Brasil são, desde a sua origem, entidades voltadas à gestão social e ao fortalecimento da participação popular na gestão pública. Agem como instrumento de interlocução entre o morador do bairro e o poder público, confundindo-se com este em alguns momentos, tamanha a relação existente entre ambos.

3.2 Dificuldades das associações nos planos jurídico e fiscal

Para existirem formal e juridicamente, as associações de moradores devem possuir atas de fundação, de reuniões e de eleições, tudo isso registrado no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, em conformidade com o artigo 114, I da Lei nº. 6.015/1973 (BRASIL, 1973). Além disso, devem estar inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e declarar anualmente isenção de Imposto de Renda à Receita Federal.

Com a inscrição do ato constitutivo no Registro de Pessoas Naturais, a entidade obtém existência legal, passa a ser uma pessoa jurídica de direito privado e tem algumas responsabilidades e prerrogativas. (POZZER, 2010, p.35)

Frente a isto, dos nove dirigentes entrevistados, representantes de associações distintas, apenas dois (22,22%) afirmaram que as suas entidades estão formal e juridicamente regularizadas. Os sete demais (77,78%) informaram que suas entidades estão irregulares, a maioria em razão da ausência de recursos financeiros para pagar os registros⁵.

Então, no caso da nossa lá, ela tá toda desorganizada, porque ela foi fundada em 1983 [...] e tem uma dívida de não declaração de imposto [...]. (entrevistado 3)

[...] não temos CNPJ [...] (entrevistado 4)

E a gente vai olhar na Receita Federal e eles não passaram a dívida [...] Acho que tá entorno de R\$1.800,00. (entrevistado 8)

Tal fato coaduna-se com a afirmação de Andrade (2013) de que a maioria das associações de moradores de Ouro Preto/ Brasil não possui os devidos registros jurídicos, bem como com a de Bignetti (2011, p.11), que revela que “as organizações não governamentais e as pequenas iniciativas de bairros têm encontrado nas últimas décadas dificuldades em sobreviver com doações dos cidadãos e com recursos públicos”.

Registre-se que outros dirigentes demonstraram desconhecimento sobre as obrigações legais e manifestaram dúvidas sobre a regularidade ou não das entidades:

Pois é, eu ainda não tive tempo de dar uma olhada profunda nisso, mas eu acredito que tá defasado [a documentação da associação], né? Devido ao tempo que a Associação foi entregue a mim, não tem nada no meu nome, continua tudo em nome da [ex-] presidenta, né? Porque ela só me entregou a pasta, mas ela não deu baixa de nada. Então eu creio que tem imposto atrasado, né? Essas coisas de cartório, deve ter muita coisa ainda pra legalizar. (entrevistado 2)

A situação majoritariamente irregular foi explicada por um dos entrevistados, que acompanha a FAMOP desde a sua fundação:

É uma tônica desse movimento comunitário, não se preocupar muito com a organização. É uma questão mais burocrática, a gente vê aí, a maioria das lideranças preocupa-se mais em manter o bairro

⁵ Os números apresentados em todo o texto foram arredondados conforme ABNT/NBR 5891/1977.

mobilizado, encaminhar as reivindicações, coisas dessa natureza, do que ver a parte burocrática da ata, do estatuto, do registro em cartório, das assinaturas e tudo. (entrevistado 9)

Tal depoimento vai ao encontro das considerações de Cançado, Tenório, e Pereira, (2011), de que a Gestão Social pode ser institucionalizada, mas não deve ser prescritiva. A regularidade jurídica e fiscal e o reconhecimento pelo Estado fortalecem o trabalho das associações na medida em que os encaminhamentos de tais entidades são formalizados e reconhecidos por todas as instâncias e esferas públicas, mas a sua ausência não impede a mobilização social, que ocorre tão somente a partir da vontade dos cidadãos.

Na prática foi possível identificar que os dirigentes das associações de moradores são identificados por todos como representantes legítimos daquela comunidade em que estão inseridos. Os moradores respondem às suas convocações e levam até eles reivindicações. Os gestores públicos se utilizam de tais dirigentes para a interlocução com a comunidade. A formalização jurídica das entidades torna-se necessária para legalizar os atos dos dirigentes e impor formalmente ao Poder Público a representação comunitária, mesmo quando esta se coloca contrária aos interesses político-partidários do gestor público.

3.3 Dificuldades da ausência de regularidade documental

A ausência de documentação regular foi apontada por três entrevistados (33,33%) como fator determinante para a exclusão de suas associações de projetos propostos pelo poder público ou por empresas. Perguntados sobre se em algum momento deixaram de participar de tais projetos, responderam:

Uai, todos os projetos sociais da [nomes de três empresas instaladas na região], exige que a documentação esteja cem por cento legalizada e com conta bancária, com as declarações todas em dia, com comprovante de FGTS. Então a nossa tá desse jeito [irregular]... e nós acaba não participando. (entrevistado 3)

[...] já deixou de participar de um projeto do Governo do Estado [...]. (entrevistado 8)

[...] no próprio lançamento do Programa, que foi lá no Centro de Convenções, eu consultei o gerente da [nome da empresa]. A gente não tinha documentação em dia, prontamente não, não poderia participar. Nem se candidatou nesse Edital [...]. (entrevistado 9)

Tivemos questionamentos também no ano passado, de 2012 pra 2013, no tocante da participação da [sigla da associação] em Conselhos, especificamente no Conselho Municipal de Assistência Social [...]. (entrevistado 9)

Contudo, das informações coletadas é possível depreender o entendimento de que as demais associações não têm o hábito de submeterem-se aos editais de projetos. Tal fato pode ser explicado pelo caráter essencialmente reivindicatório de muitas delas, que se mantêm focadas apenas no relacionamento com o Poder Público, deixando de buscar outros meios para as conquistas dos benefícios coletivos almejados.

[...] a gente não chegou a, nenhum momento, pedir, solicitar esse intercâmbio entre essas outras instâncias, Prefeitura, UFOP [Universidade local], né? Mas a gente acredita que teria problemas sim, né? Porque, por exemplo, não tendo o registro cartorial a gente não teria como tá pleiteando isso. (entrevistado 1)

Nota-se o desejo de todos os entrevistados de levar às suas comunidades projetos e ações financiadas pelo poder público ou por empresas, mas o desconhecimento sobre os procedimentos legais para tanto surge como um obstáculo.

Outrossim, dentre as que já buscaram parcerias, a ausência de documentação que garanta a regularidade jurídica e fiscal mostrou-se como um grande empecilho a participação das associações.

3.4 A FAMOP e novos modelos de sustentação e articulação

A Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP) foi reconhecida por todos os nove dirigentes entrevistados (100%) como uma entidade parceira e capaz de contribuir ainda mais para o desenvolvimento dos bairros e distritos da cidade.

Eu participo de todas as reuniões. Desde o dia em que eu entrei na Associação, tudo que tem pela FAMOP [...] eu participo. (entrevistado 5)

Quando vai ter uma eleição ela [a FAMOP] fornece o edital e vai lá, dá uma instruída em como é que tem que ser feito [...] o objetivo dela é o mesmo das associações de moradores... é desenvolver os bairros, a cidade, o município. (entrevistado 3)

[...] única associação forte que tá do lado das associações de bairros [...]. Não tem outro. (entrevistado 2)

Para todos os entrevistados a FAMOP apresenta-se como uma referência para o movimento comunitário de Ouro Preto/Brasil, uma vez que auxilia todas as associações de moradores em seus respectivos processos eleitorais, bem como na articulação de pautas e reivindicações comuns junto ao Poder Público.

Em 31 de julho de 2014, durante o seu 8º Congresso, que reuniu cerca de 50 representantes de 23 associações de moradores de bairros e distritos de Ouro Preto/Brasil, a FAMOP elegeu como pontos básicos do seu trabalho: a luta pela implantação do Orçamento Participativo, o funcionamento pleno dos Conselhos Municipais, uma vez que alguns se reúnem com pouca frequência, a integração das entidades populares e a fiscalização dos poderes públicos. Tal evento foi observado por um dos pesquisadores.

Assim, a FAMOP mostra-se capaz de alinhar e mediar as reivindicações das associações de moradores da cidade e negociar com o Poder Público as prioridades de atendimento. Além disso, face à sua representatividade, consegue emitir pareceres sobre o desenvolvimento das políticas públicas, obras e serviços municipais.

Dada a sua maior abrangência de representação, a FAMOP consegue se posicionar frente ao Poder Público com maior legitimidade quando em defesa dos moradores de Ouro Preto/Brasil.

3.5 Dificuldade de relacionamento com o Poder Público

O relacionamento das associações de moradores pesquisadas com o Poder Público Municipal pode ser identificada como instável, alternando momentos em que as demandas das comunidades são ou não satisfatoriamente atendidas. Todos os entrevistados afirmaram que ultimamente as demandas encaminhadas pelas associações nem sempre são consideradas ou sequer são respondidas pela Prefeitura.

[...] não é ruim não, mas já estive melhor, porque o governo passado tinha mais aproximação, valorizava mais as associações [...] (entrevistado 3)

[...] a gente manda [ofícios com demandas] pro prefeito e ele não responde, nem sim, nem não [...] (entrevistado 8)

Altos e baixos, né? a gente teve momentos em que a gente foi, dependendo do prefeito, um ou outro, mas há prefeitos que entendem mais e gostam mais desse diálogo, outros são mais refratários. (entrevistado 9)

A Prefeitura é uma briga o tempo inteiro [...] E o que a gente faz é o tempo inteiro tá participando de reuniões na Prefeitura, é chamando secretários aqui [...] (entrevistado 1)

Tojal e Carvalho (1997, p.66) afirmam que o atual modelo do Estado brasileiro, um misto de burocrático e gerencial, tem como característica preservar os serviços públicos estratégicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), permitir que particulares exerçam atividades de interesse público (saúde, educação e previdência etc) e transferir para a iniciativa privada a produção de bens e serviços de interesse meramente econômico.

Nesse sentido, a gestão dos serviços públicos e a indicação de quais destes são realmente de interesse público, sejam eles prestados diretamente pelo Estado ou por particulares, recai sobre toda a sociedade que tem importante papel de controle, em especial por meio de suas organizações representativas.

É o chamado Modelo Democrático-Participativo, que busca estimular a organização da sociedade civil, promovendo a reestruturação dos mecanismos decisórios, como forma de envolver a população no controle da Administração Pública, definindo e realizando políticas públicas (FLORES FILHO, 2009, p. 29).

Isso requer, portanto, uma prática sistematizada e institucionalizada de escuta e de participação, de forma a garantir que o envolvimento dos cidadãos, em especial por meio de suas entidades representativas, ocorra regularmente. Observou-se nas informações coletadas, contudo, que a Prefeitura Municipal de Ouro Preto/Brasil não possui um procedimento estabelecido de relacionamento com as associações de moradores. Ele ocorre ainda insuficientemente e pela vontade subjetiva do gestor público ou por reivindicações reiteradas das entidades representativas, como a FAMOP.

Mister reconhecer que muitos cidadãos se envolvem pouco nas decisões públicas, valorizando sobremaneira a representação política exercida pelos vereadores e prefeitos. Porém, a participação popular, quando fortalecida, apresenta-se como capaz de mudar o atual paradigma, institucionalizando as formas de relacionamento entre o Estado e as representações locais. Um dos entrevistados posicionou-se nesse sentido:

Então eu acho que tem que ter essa preocupação de maior abertura por parte do Poder Público, seja o Executivo, seja o Legislativo, e por outro lado uma vontade maior, uma capacitação maior por parte da sociedade de entender os momentos que ela pode e deve participar pra cumprir o seu papel de cidadão. (entrevistado 9)

Nota-se que a valorização da participação dos cidadãos no processo de gestão do Estado tem exigido uma aproximação cada vez maior entre os gestores públicos eleitos e as lideranças comunitárias. “O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p.459).

A realização da gestão social por meio da organização formal das associações de moradores apresenta-se como instrumento facilitador para o desenvolvimento local, na medida em que, conforme Comerlato *et al.* (2007, p. 269), as redes sociocomunitárias “atendem demandas mais coletivas no espaço local e são identificadas por estabelecer relações cidadãs e solidárias na produção de um bem comum”.

Logo, o sucesso das associações de moradores no relacionamento com o poder público está diretamente ligado às respostas obtidas, mormente aos benefícios conquistados para as comunidades. Neste sentido, Andrade (2013, p. 28) assim comenta sobre a situação em Ouro Preto/MG:

O movimento das associações de moradores vive momentos cíclicos, diretamente ligados à resposta dada pelo Poder Público às suas demandas. Trocando em miúdos, quando a Prefeitura dialoga, recebe representantes e responde a algumas reivindicações, as entidades se fortalecem. Por outro lado, quando a resposta é pequena, as reuniões da entidade mínguam, a Diretoria fica sozinha e a associação praticamente acaba.

Embora autônoma, a participação popular na gestão pública é sobremaneira fortalecida quando há por parte dos gestores públicos respostas às demandas apresentadas pelas associações de moradores e entidades congêneres. Por isso torna-se importante a institucionalização e formalização dessa participação, para que a sua eficácia não dependa tão somente dos próprios cidadãos.

3.6 Participação dos moradores

Os entrevistados apresentaram respostas semelhantes sobre a participação das pessoas nas suas respectivas associações de moradores. Aliás, tais entidades abrangem um número alto de associados, haja vista que se propõem a representar todos os moradores daquele bairro ou distrito.

No meio comunitário, ressalta-se sempre a amplitude de representação de uma associação de moradores, na medida em que, geralmente, só há um pré-requisito para que a pessoa participe da entidade: que ela more na área de abrangência coberta pela mesma. E, como toda a pessoa mora em algum lugar, isto dá a este tipo de entidade uma representatividade única frente a sindicatos, grupos de jovens, clube de mães e outros, que têm critérios mais específicos de admissão. (ANDRADE, 2013, p. 27).

Não obstante, os relatos dos dirigentes revelam que poucos moradores participam regularmente das reuniões, embora muitos cobrem resultados. De um modo geral, as pessoas esperam das associações de moradores resultados positivos para as comunidades, embora não queiram assumir tarefas na condução das entidades.

Como discorre Fontes (2003), tal fenômeno relaciona-se a diversas causas, dentre as quais algumas ligadas à formação sociopolítica dos indivíduos, que nem sempre possuem características pessoais ou disposição para a participação, embora a valorizem.

As atitudes das pessoas em relação à prática comunitária, evidentemente, não são uniformes. Existem fatores relativos ao *status* do indivíduo (educação, renda, idade, sexo) ou à sua biografia pessoal (experiência anterior em práticas associativas, ambiente familiar favorável a discussões políticas, influências diversas etc.) que estruturam as disposições e as práticas associativas. Regra geral, poderíamos talvez definir um padrão participativo a partir das características de indivíduos potencialmente mobilizáveis. (FONTES, 2003, p.165)

Porém, com relação ao reconhecimento do trabalho das associações de moradores, em todas as entrevistas foi possível observar que os dirigentes comunitários são constantemente cobrados pela população sobre melhorias para os bairros e distritos.

Certamente as pessoas acreditam na capacidade de representação das associações e buscam nos seus dirigentes a interlocução com a Poder Público, em especial com a Prefeitura.

[...] eles cobram a gente [...] o povo cobra, mas aí eu já considero também uma participação, né? Já é uma participação com a associação. (entrevistado 8)

[...] tudo que o povo precisa, ao invés de procurar o prefeito ou o vereador ou o deputado, não, procura é o presidente do bairro [...] (entrevistado 3)

Tais relatos nos levam à discussão sobre os vários tipos de participação. BORDENAVE (1994, p.29) esclarece que existem diversas maneiras de participação, classificando-as como participação de fato, espontânea, imposta, voluntária, provocada e concedida. Segundo o autor, a participação de fato é aquela exercida naturalmente no meio da família, no trabalho e nas relações sociais cotidianas. A espontânea, por sua vez, é aquela que leva os indivíduos aos grupos por afinidades, mais fluidos, afetivos e desorganizados, ou seja, sem propósitos claros. Já a imposta, é aquela em que o sujeito é obrigado a participar de um grupo em razão de regras sociais, legais ou até mesmo religiosas. A participação voluntária, como sugere o termo, é aquela decorrente de grupos criados pelos próprios participantes, que criam a sua regra de funcionamento e estabelecem os seus objetivos. A provocada ocorre quando um determinado grupo é provocado por outro, caracterizado como voluntário, para resolver questões afetas aos objetivos deste último. Por fim, a concedida é aquela permitida pelas autoridades superiores aos seus subordinados, que passam a exercer influência nas decisões.

Nas associações de moradores o tipo de participação desejada é a voluntária. Contudo, os relatos colhidos na pesquisa revelam que vários moradores participam de forma espontânea, sem grandes compromissos com os objetivos da entidade. Para estes, a associação funciona mais como um balcão de serviços para onde suas queixas e reivindicações devem ser remetidas.

Fato é que as associações de moradores são entidades abertas e abrangentes, permitindo a participação espontânea de todos os moradores. Essa amplitude, porém, gera um grave problema quando é preciso identificar e convocar os associados que, conforme dispõe o Código Civil (BRASIL, 2002), são os componentes das Assembleias.

O artigo 59, parágrafo único do Código Civil (BRASIL, 2002), por exemplo, exige um quórum mínimo para a destituição da diretoria das associações e para alteração do seu estatuto. Considerando que a participação espontânea dos moradores não implica na submissão destes às normas da entidade, como mensurar o quórum e cadastrar os associados? Sobre isso, nenhum entrevistado afirmou existir em sua entidade cadastro ou registro que permita conhecer nominal e numericamente os membros associados.

Perguntados sobre os critérios para participação nas reuniões das suas associações de moradores, os entrevistados responderam:

[...] só os moradores do bairro [...] (entrevistado 7)

Nós não temos cadastros, não temos nada [...] (entrevistada 6)

Uai, a gente chama todo mundo, todo mundo que mora no bairro, e pode trazer cachorro, papagaio, motorista, empregado [...] por que se tá no bairro, tem a ver com o bairro. (entrevistado 2)

Os critérios para participação voluntária também são variáveis. Enquanto a maioria das entidades entrevistadas exige apenas que a pessoa more no bairro, uma delas informou que exige um tempo mínimo de moradia de cinco anos. De toda sorte, em todos os casos pesquisados não há como aferir o número de associados, dada a sua amplitude.

4. CONCLUSÕES

As associações de moradores de Ouro Preto/Brasil, assim como a FAMOP, desempenham suas atividades de forma voluntária buscando contribuir com a gestão pública na definição de prioridades e execuções de obras e serviços. Contemporaneamente tem origens nos movimentos sociais que eclodiram no país ao término da ditadura militar que governou o Brasil entre 1964 e 1985, mas também são referenciadas pelas lutas por liberdade e democracia travadas na cidade no século XVIII. São, portanto, entidades de forte identidade que mesmo diante de várias dificuldades operacionais mantêm-se mobilizadas.

A principal dificuldade constatada foi a irregularidade jurídica e fiscal das entidades, ou seja, a grande maioria delas não cumprem os requisitos legais para existência formal, sobretudo por não terem condições financeiras para arcar com os altos custos cartoriais. Embora consigam representar suas respectivas comunidades frente ao Poder Público, são eventualmente impedidas de fazê-lo quando a formalidade jurídica é requerida.

Outra característica identificada nas associações pesquisadas é a dificuldade de relacionamento com o gestor público municipal. Embora busquem exercer a gestão social a partir de um trabalho colaborativo e apartidário, não encontram na Prefeitura respostas satisfatórias. Por outro lado, também não buscam outras parcerias, ficando sempre na dependência do gestor público. A minoria tem por hábito buscar apoios com empresas ou outros órgãos da administração pública. Dentre as que o fazem, porém, a ausência de documentos formais e legalmente regulares despontou como empecilho.

Ainda sobre o aspecto legal, a ausência de cadastros que indiquem quem são os membros das associações de moradores, em especial para o estabelecimento de quóruns legais, foi também identificada. Ao passo que a legislação exige a correta quantificação dos membros das associações civis, não há nas entidades entrevistadas qualquer tipo de controle. A participação majoritariamente espontânea dos moradores prejudica o correto registro dos documentos legais das associações de moradores.

Por outro lado, a FAMOP, constituída apenas pelas lideranças de cada associação de moradores, todos facilmente identificados, tem a capacidade e, sobretudo, a legitimidade para representar as comunidades locais, já que interage com um público maior. Os entrevistados foram unânimes em apontar a FAMOP como uma entidade de referência no movimento comunitário de Ouro Preto/Brasil.

Com isso, a pesquisa sinaliza claramente que a organização das associações de moradores de Ouro Preto/Brasil em torno da FAMOP, garantindo a autonomia e identidade de cada localidade, pode ser o caminho para se alcançar a regularidade jurídica e fiscal do movimento comunitário da cidade, na busca por uma gestão social verdadeiramente voluntária e participativa.

Uma possibilidade que se vislumbra é que, ao invés de todas as associações de moradores de Ouro Preto/Brasil pagarem por registros cartoriais e fiscais individuais, seja promovido apenas um único registro, o da FAMOP, possibilitando que elas dividam entre si todos os custos. Assim, legalizadas sob um único registro, as lideranças locais podem ter uma nova relação com o Poder Público, muito mais empoderadas pela união de todas em prol da coletividade, e sem os eventuais questionamentos quanto à legalidade dos seus atos, em vistas da ausência de pendências burocráticas. Trata-se, porém, de ideia que precisa ser aprofundada em estudos futuros. Fica claro, ainda, que esta alternativa não esgota os desafios próprios à organização, mobilização e participação dos moradores na sua relação autônoma e legítima com o Poder Público.

5. REFERÊNCIAS

1. ANDRADE, Flávio. *A participação popular na gestão municipal em Ouro Preto/MG: Melhorou, mas ainda tem muito caminho pela frente*. [manuscrito] Monografia apresentada para conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública. CEAD-UFOP, 2013.
2. AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. Dados Revista de Ciências Sociais [online], vol.50, n.3, pp. 443-464. 2007.
3. BARDIN, Laurence. Lisboa: Edições 70, 2011.
4. BIGNETTI, Luiz Paulo. *As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa*. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 47, N. 1, p. 3-14, jan/abr 2011. Disponível em: http://www.unisinos.br/revistas/index.php/ciencias_sociais/article/view/1040/235. Acesso em 26 de maio de 2014.
5. BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. Brasiliense, 8ª Ed., Coleção Primeiros Passo: 95. São Paulo, 1994.
6. BONI, Valdete & QUARESMA, Sílvia Jurema. *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol.2, n.1 (3), p.68-80. Janeiro-julho/2005.
7. MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. 20ª Ed. Editoria Vozes. Petrópolis, 2002.
8. BRASIL, 1973. Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L6015consolidado.htm. Acesso em: 26 de setembro de 2013.
9. BRASIL, 2002. Lei nº. 10.046, de 10 de janeiro de 2002. *Instituiu o Código Civil Brasileiro*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em 26 de dezembro de 2014.
10. CANÇADO, Aírton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme e PEREIRA, José Roberto. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. Cad. EBAPE.BR, V.9, n.3, artigo 1. Rio de Janeiro, 2011.
11. COMERLATTO, Dunia et al. *Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais*. Revista Katál, v. 10. n. 2, p. 256-271, jul/dez. Florianópolis, 2007.
12. FLORES FILHO, Edgar Gaston Jacobs. *Carreira e Profissão no Serviço Público*. Gráfica UFOP. CEAD/UFOP. Ouro Preto, 2009.
13. FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. *Sobre a sustentabilidade das associações voluntárias em uma comunidade de baixa renda*. Revista Tempo Social – USP. Abril de 2003. P. 159-189. São Paulo, 2003.
14. GOMES, Carla Neves Almeida. *Morro da Queimada – Ouro Preto: os benefícios da categorização paisagem cultural para sua gestão*. 3º Colóquio Ibero-americano – Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2014/artigos/pdf/141.pdf>. Acesso em 21 de março de 2015.
15. GOHN, Maria da Glória. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n.2, p.20-31. 2004.
16. LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Associações, participação e representação: Combinações e tensões*. Lua Nova, São Paulo, 84: 141-174, 2011.
17. MAIA, Marilene. *Gestão Social – reconhecendo e construindo referenciais. Textos e Contextos*. Revista Virtual, nº. 4, ano IV, dez./2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790>. Acesso em 15 de setembro de 2014.
18. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

19. MULS, Leonardo Marco. *Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais*. Revista Economia, janeiro/abril de 2008. Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/biblioteca/acao-comunitaria/artigos-academicos-e-papers/desenvolvimento-local-espaco-e-territorio-o-conceito-de-capital-social-e-a-importancia-da-form-de-redes-entre-org-e-inst-locais>. Acesso em 11 de novembro de 2013.
20. POZZER, Milene Ana dos Santos. *Socialização política: promoção da cidadania através das Associações de moradores*. Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, ISSN 2177-8248. Universidade Estadual de Londrina, 24 e 25 de junho de 2010.
21. SERVA, Maurício e JAIME JÚNIOR, Pedro. *Observação participante e pesquisa em administração – uma postura antropológica*. Revista de Administração de Empresas, v.35, n.1, p.64-79. São Paulo, mai/jun. 1995.
22. TOJAL, Flavio. CARVALHO, Wagner. *Teoria e prática da burocracia estatal*. RAP, 31(1), p. 50/68. Rio de Janeiro, 1997.